

PRESUPUESTOS Y NORMATIVA SOBRE LA ACTIVIDAD PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Prof. Xavier Padrós

La aprobación por parte de las Cortes Generales de la **Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera**, ha sido el hecho más significativo producido en el ámbito normativo en relación con la actividad presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas durante el año 2012. Sin duda alguna, la Ley, aprobada en desarrollo de las previsiones del reformado artículo 135 de la Constitución, está llamada a tener un impacto considerable y notable repercusión en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

A diferencia de las anteriores leyes de estabilidad presupuestaria (Ley 18/2001 y Ley Orgánica 5/2001, de 12 y 13 de diciembre, respectivamente, y Ley 15/2006 y Ley Orgánica 3/2006, ambas de 26 de mayo), la nueva Ley constituye el texto único para todas las Administraciones Públicas (Estado, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Seguridad Social) y, en contraste también con la elevada conflictividad generada a propósito de las leyes del año 2001, la Ley Orgánica 2/2012 finalmente solo ha sido objeto de contestación mediante recurso de inconstitucionalidad por parte de la Comunidad de Canarias.

De acuerdo con el nuevo marco normativo, y a partir de la definición del principio de estabilidad presupuestaria como la situación de equilibrio o superávit estructural, ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales.

No obstante, se prevén también las posibles excepciones a este planteamiento y se admiten supuestos de déficit estructural, tanto para el caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, como para determinadas situaciones excepcionales (catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria, apreciadas por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados).

La Ley Orgánica ha incorporado igualmente una regla de gasto no prevista en el artículo 135 de la Constitución, pero procedente del derecho europeo, según la cual el gasto de las Administraciones Públicas no puede aumentar por encima de la tasa de referencia de crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española; previsión que se completa con la imposición de la obligación

de que, si se obtuviesen mayores ingresos de los previstos, éstos deberían destinarse íntegramente a reducir el nivel de deuda pública y no a financiar nuevos gastos.

Por lo demás, y en ejecución del mandato constitucional, la Ley ha fijado el límite de deuda del conjunto de las Administraciones, que no podrá superar el valor de referencia del 60% del PIB establecido en la normativa europea, excepto en las mismas circunstancias excepcionales en que se puede presentar déficit estructural. Este 60% se distribuirá a razón de un 44% para la Administración Central, de un 13% para las CCAA, y de un 3% para las Corporaciones Locales. También se ha reiterado la prioridad absoluta para el pago de los intereses y el capital de la deuda pública frente a cualquier otro tipo de gasto, como ya se estableció con la reforma del artículo 135 de la Constitución.

Esta regulación se ha completado con la fijación de los criterios para el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Administraciones Públicas e individualmente para las Comunidades Autónomas y con la previsión de un periodo transitorio con inclusión de una senda de reducción hasta alcanzar en el 2020 el equilibrio estructural y una deuda pública no superior al 60% del PIB, con revisiones y actualizaciones de las sendas de reducción de la deuda pública y del déficit estructural en el 2015 y el 2018.

La Ley Orgánica ha previsto también la realización de informes sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto y el establecimiento de una batería de medidas preventivas, correctivas e incluso coercitivas (entre ellas, la no disponibilidad de créditos, la pérdida de competencias normativas en tributos cedidos, la constitución de depósitos con intereses y, en particular, la aplicación de los mecanismos de ejecución forzosa del artículo 155 de la Constitución) para garantizar el cumplimiento de las prescripciones legales, aunque la regulación de un régimen sancionador específico en materia de gestión económico-presupuestaria, con previsiones sobre eventuales incumplimientos de las prescripciones sobre estabilidad presupuestaria, ha quedado fuera de la Ley Orgánica y figura entre los contenidos del Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, actualmente en trámite parlamentario.

Por último, hay que destacar igualmente la previsión de un mecanismo extraordinario de liquidez para Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, que ha sido después objeto de desarrollo a través del Real Decreto-Ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones Públicas y en el ámbito financiero, y de modificación mediante la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre.

Tras la ley estatal se han aprobado igualmente diversas **leyes autonómicas de estabilidad presupuestaria**, empezando por la catalana (Ley 6/2012, de 17 de mayo), aprobada menos de un mes después, y siguiendo con las de Aragón (Ley 5/2012, de 7 de junio), Castilla y León (Ley 7/2012, de 24 de octubre) o Castilla-La Mancha (Ley 11/2012, de 21 de diciembre). Hay que resaltar que

las cuatro Comunidades citadas habían recurrido, en su momento, las leyes de estabilidad presupuestaria de 2001.

En el **ámbito estrictamente tributario**, el ejercicio 2012 ha visto la confirmación de algunos de los pronósticos avanzados en *Informes* anteriores. En efecto, la crisis económica y presupuestaria generalizada del conjunto de las Administraciones Públicas, ha obligado a un replanteamiento de algunas de las medidas fiscales adoptadas en los últimos años y a la búsqueda de soluciones para paliar al menos la caída de la recaudación de determinados impuestos.

En el campo de los **tributos cedidos** ello ha significado, en algunos casos ya en 2012 y en otros para 2013, la eliminación de algunas de las deducciones establecidas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en ejercicios precedentes (así, en Extremadura, Islas Baleares o Madrid en relación con deducciones en alquiler, adquisición o inversión en vivienda habitual), así como la recuperación de la tributación de familiares cercanos en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones en algunas Comunidades (con la supresión de las principales bonificaciones en Canarias, Castilla y León) y el aumento generalizado de tipos en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados en sus dos modalidades (transmisiones patrimoniales onerosas y actos jurídicos documentados) en la mayoría de Comunidades. Por su parte, el Impuesto sobre el Patrimonio, resucitado inicialmente solo para 2011 y 2012, ha visto la prolongación de su vigencia para 2013, aunque con algunos cambios significativos: la exención total del mismo ya sólo se mantiene en Madrid (la Comunidad Valenciana e Islas Baleares la han eliminado) y otras Comunidades se han sumado a la decisión inicial de Andalucía de elevar los tipos aplicables a partir del mínimo exento (Asturias, Cataluña, Extremadura, Galicia).

En la esfera de la **imposición propia autonómica** destaca la polémica surgida a finales del año 2012, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 210/2012, de 14 de noviembre, que desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley de la Asamblea de Extremadura 14/2001, de 29 de noviembre, del Impuesto sobre los depósitos de las entidades de crédito, y la posterior creación por parte del Estado de un Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito a tipo cero a través de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica. Como es sabido, la LOFCA prevé que cuando el Estado, en el ejercicio de su potestad tributaria originaria, establezca tributos sobre hechos imponible gravados por las Comunidades Autónomas que supongan a éstas una disminución de ingresos, deberá instrumentar las medidas de compensación o coordinación adecuadas en favor de las mismas. En este sentido, la Ley 16/2012 ha dispuesto que la previsión de la LOFCA será únicamente de aplicación respecto de aquellos tributos propios de las Comunidades Autónomas establecidos en una Ley aprobada con anterioridad a 1 de diciembre de 2012.

Hay que recordar aquí que, efectivamente, algunas Comunidades Autónomas habían establecido anteriormente impuestos sobre el mismo hecho imponible (Extremadura, a través de la citada Ley 14/2001, de 29 de noviembre; Andalucía, mediante la Ley 11/2010, de 3 de diciembre, de medidas fiscales para

la reducción del déficit público y para la sostenibilidad; Canarias, a través de la Ley 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales), pero otras Comunidades lo establecieron en el mes de diciembre del mismo año 2012 (Cataluña, mediante el Decreto-Ley 5/2012, de 18 de diciembre; Asturias, mediante la Ley 3/2012, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2013), lo que ha motivado la presentación de diversos recursos de inconstitucionalidad.

Por lo demás, y también en el campo de la imposición autonómica, hay que destacar la aprobación a lo largo de 2012 de algunos impuestos medioambientales en Canarias (sobre el impacto medioambiental causado por determinadas actividades y por los grandes establecimientos comerciales) o en Extremadura (sobre la eliminación de residuos en vertedero y canon de saneamiento) y del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos en Cataluña.

Por último, y en el ámbito de la legislación presupuestaria, hay que señalar que algunas Comunidades Autónomas no aprobaron sus **presupuestos para el año 2013** dentro del ejercicio de 2012. En concreto, fueron las Comunidades de Navarra, Galicia, País Vasco y Cataluña. En el primer caso, el Gobierno navarro vio rechazado su proyecto por el Parlamento; en el caso de las otras tres los proyectos no se llegaron a presentar en el 2012 dado que todas ellas vivieron procesos electorales (el 21 de octubre se celebraron las elecciones a los Parlamentos gallego y vasco y el 25 de noviembre al Parlamento catalán).

Ya dentro del ejercicio 2013, Galicia ha visto aprobados sus presupuestos en febrero de 2013, mientras que el Gobierno vasco, que había presentado su proyecto, lo acabó retirando en el mes de abril ante la falta de apoyo parlamentario. Por su parte, el Gobierno catalán no ha llegado a presentar su proyecto a la Cámara a la espera de la concreción final de los objetivos de estabilidad presupuestaria y en la medida que la traslación de dichos objetivos al proyecto de presupuestos puede condicionar de manera decisiva los posibles apoyos parlamentarios del Gobierno.